

CONCLUSIONS

M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public

Depuis que l'usage de l'amiante a finalement été interdit, en 1996, plusieurs dispositifs de réparation ont été mis en place. Pour les personnes atteintes d'une maladie liée à l'amiante, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) assure ainsi la réparation intégrale des préjudices tandis que, pour les personnes qui, sans être malades de l'amiante, y ont été exposées, ont été instaurés deux dispositifs de pré-retraite : l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), destinée aux salariés ayant travaillé dans un établissement inscrit sur une liste établie par arrêté ministériel et l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA), dispositif analogue mais pour les ouvriers de l'Etat et les agents civils du ministère de la défense.

Vous savez toutefois que ces dispositifs ne sont pas exclusifs des actions indemnitaires de droit commun et que les personnes ayant été exposées à l'amiante peuvent rechercher la responsabilité de l'Etat devant les juridictions administratives. Votre jurisprudence en la matière est désormais bien balisée, et nous nous contenterons de vous en rappeler quelques grandes étapes.

Vous avez tout d'abord, par deux décisions d'Assemblée de 2004, reconnu la carence fautive de l'Etat dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante (CE, Assemblée, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ conjoints B...*, n° 241151, p. 125 ; CE, Assemblée, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ conjoints T...*, n° 241152, p. 127). Lors de cette première étape, fondamentale dans la reconnaissance d'une responsabilité publique liée à l'amiante, c'est en tant qu'auteur de la réglementation que vous avez admis la responsabilité de l'Etat. Mais, vous penchant ensuite sur la carence de l'Etat dans ses missions de contrôle du respect de la réglementation de l'amiante, vous avez, par votre décision *Ministre du travail c/ M. A...* du 18 décembre 2020 (n° 437314, p. 467), consacré l'existence d'un régime de faute simple s'agissant de l'exercice par l'inspection du travail de ses pouvoirs de contrôle en matière d'hygiène et de sécurité. Par ailleurs, votre jurisprudence, tout en reconnaissant l'existence de fautes de l'Etat dans ses

activités de réglementation et de contrôle, s'est attachée à préciser le lien susceptible d'exister entre les carences de l'Etat et les préjudices invoqués par les requérants et il en résulte – pour le dire vite et sans rentrer dans tous les détails – que le premier fautif, en matière d'amiante, demeure l'employeur du salarié (à ce propos, voyez CE, Assemblée, 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° 342468, p. 379 ainsi que la décision *Ministre du travail c/ M. A...* précitée). En revanche, lorsque la responsabilité de l'Etat est recherchée en tant qu'employeur, par exemple par un ouvrier d'Etat ou un militaire, il ne saurait bien évidemment pas y avoir de partage de responsabilité et c'est à l'Etat seul qu'il appartient, le cas échéant, de réparer le préjudice résultant d'une exposition à l'amiante.

S'agissant des préjudices indemnisables, votre décision *B...* du 9 novembre 2016 (n° 393108, p. 496) a dégagé, à propos du Médiateur, la possibilité d'indemniser un préjudice d'anxiété, lorsqu'une personne, sans être malade ou sans être encore malade, est confrontée à l'angoisse de développer, du fait d'une exposition à un risque, une maladie grave.

Combinant ces deux veines jurisprudentielles, vous avez ensuite reconnu l'existence d'un préjudice d'anxiété s'agissant des travailleurs exposés à l'amiante par votre décision *Ministre de la défense c/ M. P...* du 3 mars 2017 (n° 401395, p. 81). Dans cette décision, tout en affirmant qu'il appartient en principe au requérant de justifier des préjudices qu'il invoque en faisant état d'éléments personnels et circonstanciés pertinents, vous avez dispensé de cette exigence les travailleurs de la direction des constructions navales (DCN) lorsque ceux-ci ont été exposés à l'amiante et qu'ils ont bénéficié d'un dispositif spécifique de cessation anticipée d'activité, ce qui a déjà supposé de vérifier qu'ils remplissaient à titre individuel les conditions de temps, de lieu et d'activité requises pour se prévaloir d'un préjudice d'anxiété. Enfin, vous avez confirmé, par une décision du 28 mars 2022, *Ministre des armées c/ M. P...* (n° 453378, p. 57), rendue à propos d'un marin mettant en cause la responsabilité de l'Etat employeur, cette approche objective du préjudice d'anxiété et précisé qu'il n'est pas exigé du requérant qu'il apporte la preuve de manifestations de troubles psychologiques engendrés par la conscience du risque élevé de développer une pathologie grave à la suite d'une exposition à l'amiante.

En ce qui concerne l'application de la prescription quadriennale au préjudice d'anxiété des travailleurs de l'amiante, votre jurisprudence, là encore, n'est pas vierge. A vrai dire, votre avis contentieux *M. Z...* du 19 avril 2022 (n° 457560, p. 99), a même déjà répondu à la plupart des questions. Vous y avez en particulier jugé que l'action en indemnisation du préjudice d'anxiété se prescrit à compter du jour où le titulaire du droit a connu ou aurait dû connaître le risque à l'origine de l'anxiété, c'est-à-dire, pour les employés susceptibles de bénéficier de l'ACAATA ou de l'ASCAA, à compter du jour de la publication de l'arrêté ministériel ayant inscrit l'établissement employeur sur la liste des établissements dont les travailleurs peuvent bénéficier de ces allocations¹. Vous avez par ailleurs, dans ce même avis, précisé ce qu'il en était d'éventuelles interruptions de la prescription quadriennale. Dans le droit prolongement

¹ Pour une application des principes dégagés par l'avis *M. Z...* aux ouvriers d'Etat, voyez CE, 14 février 2023, *Ministre des armées c/ M. AA...*, n° 461094, inédite

de votre décision de Section *Département du Morbihan et autres* du 27 octobre 2006 (n°246931, 247071, 247011, 247076 ; p. 437), vous avez ainsi énoncé que « *lorsque la victime d'un dommage causé par des agissements de nature à engager la responsabilité d'une collectivité publique dépose contre l'auteur de ces agissements une plainte avec constitution de partie civile, ou se porte partie civile afin d'obtenir des dommages et intérêts dans le cadre d'une instruction pénale déjà ouverte, l'action ainsi engagée présente, au sens des dispositions (...) de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968, le caractère d'un recours relatif au fait générateur de la créance que son auteur détient sur la collectivité et interrompt par suite le délai de prescription de cette créance* ». En revanche – et c'est là un rappel de votre jurisprudence *Consorts C...* du 17 mars 2014 (n° 356577, T. p. 593) – « *ne présentent un tel caractère [interruptif de prescription] ni une plainte pénale qui n'est pas déposée entre les mains d'un juge d'instruction et assortie d'une constitution de partie civile, ni l'engagement de l'action publique, ni l'exercice par le condamné ou par le ministère public des voies de recours contre les décisions auxquelles cette action donne lieu en première instance et en appel* ».

Vous avez ainsi clairement affirmé, dans cet avis *Z...*, que la plainte de la victime avec constitution de partie civile interrompait la prescription quadriennale. Mais vous n'avez pas expressément tranché la question de savoir si une telle plainte avec constitution de partie civile avait le même effet interruptif de prescription lorsqu'elle émanait non pas de la victime elle-même mais d'une autre victime de l'amiante, par exemple un autre employé du même établissement que celui où travaillait le requérant.

C'est cette question que pose le pourvoi de *M. L...*, chaudronnier-tuyauteur qui fut employé par la Direction des constructions navales de Toulon, en qualité d'ouvrier d'Etat, du 19 juin 1969 au 24 février 1998. Ayant été exposé à l'amiante du fait de son activité professionnelle, *M. L...* a demandé au tribunal administratif de Toulon de condamner l'Etat à l'indemniser de son préjudice d'anxiété. Mais celui-ci a refusé, par un jugement du 22 décembre 2022, au motif que sa demande était prescrite, l'établissement dans lequel il avait travaillé ayant été inscrit sur la liste de ceux susceptibles d'ouvrir droit à l'ASCAA par un arrêté interministériel du 21 décembre 2001. Pour retenir la prescription, le tribunal a ainsi jugé que, contrairement à ce que soutenait *M. L...*, la prescription n'avait pas été interrompue par la plainte avec constitution de partie civile déposée, en 2005, par les ayants droit d'un autre ouvrier d'Etat ayant exercé dans un autre établissement de la DCN. La présidente de la 7^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Marseille ayant, par une ordonnance du 7 avril 2023, confirmé le raisonnement du tribunal et rejeté son appel, *M. L...* s'est pourvu en cassation. Et votre décision devra donc déterminer si une plainte avec constitution de partie civile interrompt la prescription quadriennale au profit de quelqu'un d'autre que l'auteur de la plainte lui-même. La réponse que vous apporterez à cette question est fort attendue par les juges du fond, qui se sont divisés sur ce point et qui sont, aujourd'hui encore, saisis de nombreux recours d'anciens ouvriers d'Etat de la DCN qui demandent à être indemnisés par l'Etat de leur préjudice d'anxiété. De votre réponse dépend également le sort de neuf pourvois en cassation, formés

par des ouvriers des sites de la DCN de Lorient et Brest, et qui posent des questions similaires à celle que vous examinez aujourd'hui.

Venons, donc, à la question qui sous-tend les moyens de cassation de M. L... : la prescription de l'action en indemnisation de son préjudice d'anxiété introduite par un travailleur de l'amiante peut-elle être interrompue par la plainte avec constitution de partie civile déposée par un tiers ?

Vous pourriez, en première analyse, être tentés de répondre par l'affirmative dès lors que l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 prévoit que « *La prescription est interrompue par : (...) Tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours (...)* » et que vous en déduisez, depuis une décision *Commune de Sarreguemines* du 14 mars 1980 (n° 09350, p. 149) que la demande d'une victime interrompt la prescription à l'égard d'une autre victime de la même faute.

En sens inverse, néanmoins, vous avez indiqué dans votre avis Z... déjà cité, que « *les recours formés à l'encontre de l'Etat par des tiers tels que d'autres salariés victimes, leurs ayants droit ou des sociétés exerçant une action en garantie fondée sur les droits d'autres salariés victimes ne peuvent être regardés comme relatifs au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, dont ils ne peuvent dès lors interrompre le délai de prescription en application de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968* ». Il semble en découler naturellement qu'une plainte avec constitution de partie civile formée par un tiers ne saurait pas non plus interrompre le délai de prescription, puisque votre jurisprudence en matière d'interruption de la prescription quadriennale assimile – comme nous vous l'avons dit – une telle plainte à un « *recours relatif au fait générateur de la créance* ».

Il est vrai que cet avis Z... portait sur l'application de la prescription quadriennale aux actions formées par des salariés du secteur privé à l'encontre de l'Etat à raison de ses carences dans ses missions de réglementation et de contrôle alors que vous examinez aujourd'hui l'action d'un ouvrier d'Etat contre l'Etat employeur. Mais, pour autant, nous pensons que ce que vous avez écrit dans votre avis Z... reste valable. Dans ce précédent comme dans la présente affaire, la question qui vous est posée est celle des causes interruptives de prescription prévues par la loi de 1968 et cette question nous semble se poser dans les mêmes termes, ou presque, que la responsabilité de l'Etat soit recherchée à raison des fautes qu'il a commises en réglementant, en contrôlant ou en employant. Ce n'est donc, selon nous, pas un hasard si votre avis Z... est rédigé, sur ce point, en des termes très généraux, qui ne distinguent pas selon les missions au titre desquelles la responsabilité de l'Etat est recherchée.

Surtout, le raisonnement qui justifie la solution que vous avez retenue dans cet avis Z... nous semble directement transposable au cas d'une demande d'indemnisation présentée par un ouvrier d'Etat. En effet, si, comme nous vous l'avons dit tout à l'heure, la demande d'une victime peut interrompre la prescription à l'égard d'une autre victime c'est à la condition que

le fait générateur de la créance sur la personne publique soit le même. Et, à chaque fois que vous avez fait application de la jurisprudence *Commune de Sarreguemines*², c'était, comme vous le disait Arnaud Skrzyerbak dans ses conclusions sur l'avis Z..., parce qu'« *une unité de temps, de lieu et d'action liait les victimes* ». Au contraire, comme il vous l'exposait, toujours dans ses conclusions sur cet avis, les choses se présentent très différemment pour l'amiante : « *La carence reprochée à l'Etat s'étend sur des dizaines d'années. Elle ne présente pas la même gravité ni la même durée pour chacun des salariés concernés. (...) Les agissements fautifs de l'Etat ne peuvent être appréciés de la même manière d'un salarié à l'autre et ils ont conduit à des durées et à des conditions d'exposition très variables. (...) La carence de l'Etat s'inscrit dans la longue durée et cela [fait] obstacle à ce que l'on considère que les salariés d'un même établissement ont subi le même fait dommageable* ».

Cette analyse, qui conduit en somme à ce que les préjudices d'anxiété de deux salariés du secteur privé n'aient jamais le même fait générateur, compte tenu des circonstances très diverses dans lesquelles ces salariés ont pu être exposés à l'amiante, vaut aussi, pensons-nous, pour des ouvriers d'Etat. Lorsque l'un d'eux recherche la responsabilité de l'Etat comme employeur, la faute dont résulte son anxiété n'est en réalité pas une faute globale de l'Etat à avoir exposé indistinctement tous les ouvriers des constructions navales à l'amiante, c'est, plus précisément, la carence de l'Etat à ne pas avoir pris à son égard les mesures de protection appropriées, compte tenu des conditions d'exposition qui étaient les siennes, dans un établissement particulier, pendant une période donnée, sous le régime de réglementation qui était alors en vigueur. Le fait générateur de la créance que détient sur l'Etat chaque ouvrier d'Etat victime d'une exposition à l'amiante dépend donc, comme pour les salariés du secteur privé, des conditions individuelles dans lesquelles il était employé, notamment de la durée et des conditions de son exposition, au sein de l'établissement de la DCN dans lequel il exerçait. En d'autres termes, pour que deux ouvriers d'Etat aient subi le même fait dommageable, il faudrait qu'ils aient été employés sur le même site de la DCN, exactement dans les mêmes conditions d'exposition à l'amiante, et exactement pendant la même période. Si on ne peut radicalement exclure qu'une telle coïncidence puisse se produire, force est de constater qu'elle est hautement improbable. Nous pensons donc au total qu'il vaut mieux considérer qu'aucun recours ni aucune plainte formé par un tiers ne peut avoir d'effet interruptif de prescription à l'égard d'une autre victime, et qu'il n'y a pas lieu de ménager une exception pour le cas où les deux victimes auraient été exactement dans la même situation. C'est ainsi que vous n'avez pas réservé, dans votre avis Z..., cette hypothèse, qui constituerait en réalité pour les requérants une fausse-fenêtre. Et nous ne voyons aucune raison qui justifierait qu'il en aille autrement au cas d'espèce.

Si vous nous suivez, donc, la présidente de la 7^{ème} chambre de la cour de Marseille n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le délai de prescription quadriennale opposable à M. L..., qui n'a pas lui-même déposé une plainte avec constitution de partie civile et qui ne

² CE, 25 novembre 1987, *Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la région caennaise*, n° 50180, 50623, T. p. 659 ; CE, 14 mai 1997, *G... et autres*, n° 157544, inédite

s'est pas lui-même porté partie civile dans le cadre d'une instruction pénale déjà ouverte, n'a pas été interrompu par la plainte avec constitution de partie civile introduite par les ayants droit d'un autre ouvrier d'Etat employé par la DCN. Et elle n'a pas non plus, pour les mêmes raisons, commis d'erreur de qualification juridique. Tel est en effet, vous le savez, la nature du contrôle que vous exercez sur la notion de demande ou de réclamation ayant trait au fait générateur d'une créance indemnitaire de nature à interrompre la prescription quadriennale par application de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 (CE, 23 septembre 2013, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ M. CP...*, n° 351782, T. pp. 525-679-807-833).

PCMNC au rejet du pourvoi.